

LA RESOLUTION 1546 DU CONSEIL DE SECURITE OU L'APOGEE DE L'ART DE LA FICTION

par

Rafâa Ben Achour

Professeur

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

Résumé : La situation créée en Irak suite à l'intervention américano-anglaise dans ce pays s'insère mal dans les catégories juridiques jusque là connues du droit international. Confronté à une situation découlant d'une action armée non autorisée par lui, le Conseil de sécurité des Nations Unies a eu du mal à lui trouver un cadre juridique approprié. Refusant de donner une quelconque légalisation *ex post facto* à l'intervention, le Conseil de sécurité a dû dans un premier temps se rendre à l'évidence et qualifier, justement, la situation postérieure à l'intervention armée, en vertu de la résolution 1483 du 22 mai 2003. Dans cette résolution, le Conseil n'a fait en réalité que prendre acte de la prise de contrôle de l'Irak par la « *puissance occupante* » dénommée désormais « *l'Autorité* ».

Note : Les différentes résolutions du Conseil de sécurité sont disponibles sur Internet à l'adresse : <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>.

La situation créée en Irak suite à l'intervention américano-anglaise dans ce pays s'insère mal dans les catégories juridiques jusque là connues du droit international¹. Confronté à une situation découlant d'une action armée non autorisée par lui, le Conseil de sécurité des Nations Unies a eu du mal à lui trouver un cadre juridique approprié. Refusant de donner une quelconque légalisation *ex post facto* à l'intervention, le Conseil de sécurité a dû dans un premier temps se rendre à l'évidence et qualifier, justement, la situation postérieure à l'intervention armée, en vertu de la résolution 1483 du 22 mai 2003². Dans cette résolution, le Conseil n'a fait en réalité que prendre acte de la prise de contrôle de l'Irak par la « *puissance occupante* » dénommée désormais « *l'Autorité* »³.

Une fois cette reconnaissance de leur occupation de l'Irak obtenue, les États-Unis, confrontés à une situation d'après guerre de plus en plus intenable, chercheront de nouveau l'aval du Conseil de sécurité après la mise en place du « *Conseil de gouvernement irakien* ». Le 16 octobre 2003, suite au vote unanime de la résolution 1511 (2003)⁴ et moyennant une petite concession accordée à l'ONU, les États-Unis sont parvenus à obtenir le feu vert de la communauté internationale pour la mise en place d'une force multinationale à laquelle les États membres de l'ONU sont appelés à « *fournir une assistance [...] y compris des forces militaires* »⁵, et surtout pour en assurer seuls le commandement à l'exclusion de l'ONU ou de toute autre autorité⁶. Cette force, dont le mandat est strictement défini

¹ Cf en ce sens, KOHEN (Marcelo G.), « L'administration actuelle de l'IRAK : vers une nouvelle forme de protectorat », In BANNELIER (K.), CHRISTAKIS (Th.), CORTEN (O.) et KLEIN (P.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004, pp 299 - 315.

² Cf. en ce sens : ZORGBIBE (Charles). « Mondialisation de la démocratie et sécurité collective ». *Politique étrangère*, 2003, n° 100, pp. 257 -270.

³ Bien avant l'adoption de la résolution 1483 (2003), l'Autorité provisoire de la Coalition, par son règlement n° 1, s'est octroyée l'ensemble du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire en Irak : « *The CPA is vested with all executive, legislative and judicial authority necessary to achieve its objectives* ». Texte disponible sur <www.cpa-iraq.org>.

⁴ Projet présenté par Le Cameroun, l'Espagne, Les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

⁵ Depuis avril 2004, et suite à une série d'attentats dirigés contre certaines composantes de la force multinationale stationnées en Irak, d'enlèvements de ressortissants de pays membres de la coalition ou d'attentats dans certaines villes de pays membres de la coalition (attentats de Madrid de mars 2004, cinq contingents ont quitté la coalition. Après l'Espagne, la République dominicaine, le Nicaragua et le Honduras, les Philippines ont été les derniers à se retirer le 19 juillet 2004.

⁶ Dans la résolution, le Conseil de sécurité « *considère que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique [...] et l'aptitude de l'application de la résolution 1483 (2003), et autorise une force multinationale, sous*

par la résolution⁷, ne se substitue cependant pas à l'Autorité. La résolution 1511 (2003) précise que « l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003) » et ajoute que cet exercice se poursuivra « [j]usqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité ». L'Autorité avait fixé au 30 juin 2004 la fin de l'occupation et le transfert de souveraineté à un gouvernement intérimaire irakien assumant la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays.

Dans cette même résolution, le Conseil de gouvernement irakien, mis en place par l'Autorité le 13 juillet 2003, reçoit une nouvelle légitimation, puisque le Conseil de sécurité « se félicite de la réaction positive qu'a inspirée à la communauté internationale [...] la mise en place du Conseil de gouvernement largement représentatif » et « appuie les efforts que fait le Conseil de gouvernement pour mobiliser le peuple iraquien [...] ». Le qualificatif de représentatif, utilisé déjà par la résolution 1500 du 14 août 2003⁸, ne manque pas d'étonner tout observateur de l'attitude ferme affichée ces dernières années à l'égard des gouvernements non issus d'élections « honnêtes et périodiques ».

Avec la résolution 1546 (2004) du 8 juin 2004⁹, adoptée en vertu du chapitre VII¹⁰, une nouvelle étape dans l'établissement de l'ordre américain imposé à l'Irak est franchie. Dans cette nouvelle résolution, où l'art de la fiction atteint son apogée, le Conseil de sécurité avalise la fiction du transfert de souveraineté et le nouveau statut institutionnel de l'Irak (I), définit le rôle de l'ONU durant la période transitoire (II) et renouvelle l'autorisation déjà donnée à la force multinationale sous commandement américain tout en déterminant son mandat (III).

I. – LA FICTION DU TRANSFERT DE SOUVERAINÉTÉ

Dès la première phrase du préambule, le Conseil de sécurité constate « avec satisfaction qu'une nouvelle phase de transition de l'Iraq vers un gouvernement élu démocratiquement a débuté » et déclare attendre « avec impatience la fin de l'occupation et qu'un gouvernement intérimaire entièrement souverain et indépendant assume la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays d'ici le 30 juin 2004 ». Comme conséquences de ces constats, le Conseil de sécurité « approuve la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq » (A), prend note que le 30 juin 2004 « l'occupation prendra fin » (B) et fixe un calendrier pour « la transition politique de l'Iraq vers la démocratie » (C).

A. – Un gouvernement intérimaire fictif

Par sa résolution 1500 du 14 août 2003, le Conseil de sécurité se félicitait déjà de l'établissement, depuis le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement irakien, considérant qu'il s'agissait là d'une « étape importante vers la formation par le peuple iraquien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Iraq ». Par la suite, et en vertu de la résolution 1511 du 16 octobre 2003, le Conseil de gouvernement recevait une véritable légitimité, puisque le Conseil de sécurité considérait que « le conseil de gouvernement et ses ministres sont les

commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq ».

⁷ Cf. § 13 de la résolution 1483 (2003).

⁸ La résolution n° 1500 (2003), adoptée par 14 voix et une abstention, celle de la Syrie, a été présentée par l'Espagne, les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Elle « se félicite de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement en Iraq, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation par le peuple iraquien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Iraq ».

⁹ Présenté par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Roumanie, cette soixante-huitième résolution du Conseil de sécurité sur l'Irak a fait l'objet de longues discussions, notamment avec la France et l'Allemagne. Le Représentant de la France auprès de l'ONU déclarait le 26 mai 2004 : « Nous n'avons pas été très satisfait de la résolution 1511, pas très satisfait non plus de la résolution 1483, nous voudrions arriver cette fois-ci à élaborer une bonne résolution [...]. Il ne doit pas y avoir de décalage entre le langage de la résolution et la réalité si l'on veut que les Iraquiens perçoivent qu'il s'agit bien de leur gouvernement et d'un réel transfert de souveraineté ». Cf. « Projet de résolution sur l'Iraq : pas assez précis pour la France, des détails à régler sur place pour les Etats-Unis », Centre de nouvelles ONU, 26 mai 2004, <<http://www.un.org/french/newscentre>>.

¹⁰ Le Conseil considère « que la situation en Iraq continue à faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales ».

principaux organes de l'administration provisoire iraquienne, laquelle sans préjudice de son évolution ultérieure, incarne la souveraineté de l'État iraquien durant la période intérimaire ». Ainsi, le cadre juridique approprié pour toute autre évolution de l'organisation institutionnelle de l'Irak était posé.

Dans la réalité, le Conseil de gouvernement n'a pas pu imposer son autorité et n'est pas parvenu à rallier les différentes sensibilités politiques, religieuses, régionales et ethniques irakiennes. Plusieurs de ses membres ont été victimes d'attentats et ses pouvoirs réels étaient très réduits. L'Autorité provisoire de la coalition continuait en fait à détenir la réalité du pouvoir dans un climat de révélations au grand jour de l'absence d'armes de destruction massive, d'absence de tous liens entre le régime irakien déchu et les réseaux terroristes internationaux et notamment El Quaida, de détérioration de la situation sécuritaire, d'affrontements extrêmement violents entre les forces de la coalition et les insurgés à Fallujah et au Najef et d'éclatement du scandale des traitements inhumains et dégradants infligés aux prisonniers irakiens d'Abou Gharib. Face à cette situation de plus en plus intenable, les Américains ont cherché à impliquer l'ONU dans le processus de transition et de transfert de souveraineté à l'Irak.

C'est dans ces conditions que le Conseiller spécial du Secrétaire général pour l'Irak, M. Lakhdar Brahimi, a été amené à effectuer plusieurs déplacements à Bagdad, à rencontrer plusieurs personnalités religieuses, politiques et tribales, en plus des responsables de l'Autorité provisoire de la coalition, et à superviser la constitution du nouveau gouvernement. Rendant compte le 27 avril au Conseil de sécurité de sa mission en Irak et des recommandations que lui avaient inspirées ses entretiens, M. Brahimi s'est demandé, compte tenu du contexte, si un processus politique est en lui-même envisageable et viable pour répondre tout de suite qu'« *il n'existe pas d'autre alternative que de trouver un moyen de rendre ce processus viable et crédible* ». « *Entre la sécurité d'un côté et la fin de l'occupation, la restauration de la souveraineté, l'indépendance, l'avènement d'un gouvernement iraquien légitime et un régime politique de l'autre, il existe un lien dialectique évident. La sécurité est essentielle à la réalisation du processus. Un processus politique viable n'est pas une panacée mais c'est un facteur important dans la sécurité* », a-t-il déclaré. Il a indiqué que pour cette même raison, « *pratiquement tous les Iraquiens que j'ai rencontrés, ont insisté sur le fait qu'il ne fallait pas différer la fin de l'occupation au-delà du 30 juin, dernier délai* ». Passant en revue les différentes options possibles, le Conseiller spécial a fait observer que de nombreuses permutations pouvaient être explorées quant à la structure du gouvernement d'administration intérimaire et que par définition, ce gouvernement aurait une durée de vie courte. Il aura pour tâche exclusive de gérer les affaires courantes du pays, de façon aussi effective et efficace que possible, et seulement jusqu'à ce qu'un gouvernement démocratiquement élu prenne ses fonctions.

Dans son rapport au Conseil de sécurité consécutif à la constitution du gouvernement intérimaire, le Conseiller spécial a jugé que le gouvernement de transition était « *capable de diriger le pays pendant les sept prochains mois* ». « *Les nouveaux ministres comptent parmi l'élite iraquienne* », a-t-il indiqué et « *le Conseil des Ministres reflète dans une large mesure la diversité ethnique, religieuse et régionale de l'Iraq* ».

A la lumière des rapports des Etats-Unis¹¹ et du Conseiller spécial¹², le Conseil de sécurité, après avoir réaffirmé « *l'indépendance, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale de l'Iraq* » ainsi que « *le droit du peuple iraquien de décider librement de son propre avenir* », et après avoir « *[pris] acte de la dissolution du Conseil du gouvernement de l'Iraq* », a approuvé « *la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq, tel que présenté le 1^{er} juin 2004, qui assumera pleinement d'ici le 30 juin 2004, la responsabilité et l'autorité de gouverner l'Iraq, tout en s'abstenant de prendre des décisions affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement d'un gouvernement de transition issu d'élections* ».

Ce premier paragraphe de la résolution 1546 (2004) est plein d'enseignements mais, dans certains de ses aspects, ne manque pas de surprendre tout observateur de la scène irakienne.

Tout d'abord, le paragraphe met en évidence qu'aucune solution politique en Irak ne peut se faire sans l'aval de l'ONU. Si la guerre a pu se faire sans l'ONU et contre la volonté de la communauté internationale dans son ensemble, la paix n'a de chance de s'établir qu'avec le concours de

¹¹ Rapport du 16 avril 2004.

¹² Cf. la lettre du Secrétaire général du 7 juin 2004 (S/2004/461).

l'Organisation mondiale. Dans ses résolutions antérieures, notamment les résolutions 1483 (2003), 1500 (2003) et 1511 (2003), le Conseil de sécurité a constamment refusé de légitimer ou de donner la moindre légalité à l'occupation de l'Irak, cette dernière étant consécutive à un usage illicite de la force contraire l'article 2 § 4 de la Charte et aux principes fondamentaux de l'Organisation. Ensuite, le Conseil a toujours affirmé « *la souveraineté et l'intégrité territoriale* », c'est-à-dire qu'il a toujours refusé la disparition de L'État irakien et n'a jamais accordé la moindre conséquence juridique à l'occupation quant au statut international de l'État irakien, nonobstant la disparition de son gouvernement et la présence de troupes étrangères sur son territoire¹³. Enfin, le Conseil reste attaché au principe démocratique, dans la mesure où toute solution non validée par des élections libres et honnêtes reste une solution provisoire.

Mais ce premier paragraphe ne manque pas de surprendre notamment lorsqu'il considère que le gouvernement intérimaire est « *souverain* ». Il s'agit là d'une souveraineté totalement fictive et purement virtuelle. Le gouvernement intérimaire, bien que constitué à l'issue de pourparlers menés par le Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU, ne possède pas les attributs les plus élémentaires de la souveraineté. Cette dernière suppose la détention de « *la puissance suprême (suprema potestas) de gouverner, de commander et de décider* »¹⁴ ainsi que la capacité d'exercer dans l'ordre international tous les droits et de remplir toutes les obligations attachées à la qualité d'État. Or ce gouvernement n'a ni volonté propre, ni moyens d'imposer sa loi. Il est totalement dépendant et soumis à la puissance occupante, outre le fait que la résolution 1546 (2004) elle-même ne lui reconnaît pas la pleine souveraineté puisqu'elle limite sa latitude d'action en l'engageant à ne pas prendre de décisions « *affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement d'un gouvernement de transition issu d'élections* ».

Mais la résolution 1546 ne s'est pas contentée de ce degré minimum de la fiction. Elle est allée en effet beaucoup plus loin dans cet exercice notamment en déclarant la fin de l'occupation.

B. – Une fin d'occupation virtuelle

Dès le premier paragraphe du préambule, le Conseil de sécurité déclare de manière on ne peut plus légitime « *[attendre] avec impatience la fin de l'occupation* ». Mais ce qui est par contre incompréhensible, c'est que le Conseil, dans le paragraphe 2 du dispositif, accueille comme vérité l'allégation américaine de la fin de l'occupation de l'Irak à partir du 30 juin 2004, date du transfert supposé de la souveraineté au gouvernement intérimaire suite à la dissolution de l'Autorité provisoire de la coalition. Or, il n'est pas besoin de se livrer à des démonstrations savantes pour montrer que l'occupation n'a pas pris fin le 30 juin¹⁵ et ne prendra pas fin de sitôt. Ainsi, les troupes de la coalition n'ont pas évacué le territoire irakien, ou du moins une bonne partie de celui-ci, ainsi que cela s'est passé dans toutes les situations d'occupation dont l'histoire des relations internationales est malheureusement riche. Comme l'a relevé récemment la CIJ « *selon le droit international coutumier tel que reflété [...] à l'article 42 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la quatrième convention de La Haye du 18 octobre 1907 (ci-après dénommé le « règlement de La Haye de 1907 »), un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie, et l'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer* »¹⁶. Ainsi, la fin de l'occupation accueillie avec cette « *satisfaction* » par le Conseil de sécurité est une opération strictement formelle.

La fiction de la fin de l'occupation se trouve aggravée par le recours du Conseil de sécurité à un autre argument aussi fallacieux que les précédents pour justifier la présence de troupes étrangères en Irak. En effet, l'économie générale de la résolution 1546 (2004) est bâtie autour de deux lettres

¹³ Marcelo G. Kohen a justement soutenu que le statut juridique de l'Irak correspond à celui d'un « *État souverain, dépourvu d'appareil étatique proprement dit et qui est soumis à un régime d'occupation militaire et à une certaine réglementation internationale* ». KOHEN (M. G.), *op. cit.*, p. 300.

¹⁴ Cf. SALMON (Jean), dir., *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1044 ; BEN ACHOUR (Rafâa), « La Souveraineté des États : harmonie et contradictions », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), dir., *Harmonie et contradictions en droit international*, Paris, Pedone, 1996, pp. 97-124.

¹⁵ La cérémonie symbolique de « transfert de la souveraineté » et de dissolution de L'APC a eu lieu, à la surprise générale et à la suite d'une série d'attentats violents à Bagdad, le 28 juin 2004. Elle a été suivie par le départ d'Irak de l'Administrateur américain de l'Autorité Paul Bremer.

¹⁶ CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, 9 juillet 2004*, § 75.

communiquées au Président du Conseil de sécurité¹⁷, l'une émanant de M. Ayad Alawi, Premier ministre du gouvernement intérimaire irakien et l'autre, adressée par M. Colin Powell, Secrétaire au département d'État américain. Dans la première lettre, le Premier ministre irakien sollicite le Conseil de sécurité « *d'adopter une nouvelle résolution portant sur le mandat de la force multinationale pour contribuer à assurer la sécurité en Iraq, notamment par les tâches et selon les dispositions énoncées dans la lettre du Secrétaire au Département d'État* ». En d'autres termes, le Premier ministre irakien sollicite la continuation de l'occupation, mais selon un nouvel habillage juridique. D'ailleurs pouvait-il faire autrement alors que sa liberté de choix est réduite à néant ? Dans la deuxième lettre, le Secrétaire au département d'État, avec bon cœur et générosité, ne pouvait qu'accéder à cette demande librement formulée¹⁸. Le Conseil de sécurité, satisfait de cet échange de consentement, décide d'occulter en une phrase tout ce qui s'est passé depuis le 20 mars 2003, et « *note que c'est à la demande du nouveau Gouvernement intérimaire de l'Iraq que la force multinationale est présente dans le pays* ». Ainsi, les apparences sont sauvées : un gouvernement souverain a souverainement demandé à un autre gouvernement souverain, qui a souverainement accepté, de maintenir la présence dans le pays de ses troupes et celles quelques autres de ses alliés. Nous voilà ramenés au bon vieux temps de la guerre froide et des théories controversées de l'intervention sollicitée ou du consentement à l'ingérence¹⁹.

Après avoir approuvé la formation du gouvernement intérimaire et reconnu la fin de l'occupation, le Conseil de sécurité devait se pencher sur l'avenir de l'Irak.

C. – Une transition vers la démocratie hypothétique

La résolution 1546 (2004) a rappelé aussi bien un certain nombre de principes érigés depuis la fin de la guerre froide en principes de bonne gouvernance²⁰ dont notamment « *l'importance de l'État de droit, le respect des droits fondamentaux, notamment ceux des femmes, des libertés fondamentales et des principes démocratiques, y compris celui d'élections libres et régulières* »²¹ de même que certains principes plus classiques comme les principes de l'indépendance, de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale des États²², ou encore le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe de souveraineté sur les ressources naturelles et financières²³.

Compte tenu de l'affirmation de tous ces principes, la situation créée en Irak à partir du 30 juin 2004, ne pouvait être approuvée par le Conseil de sécurité qu'en tant que situation provisoire devant déboucher sur une situation définitive conforme aux principes sus indiqués. Pour cette raison le Conseil de sécurité a approuvé le calendrier pour la transition politique de l'Irak vers la démocratie proposé par l'autorité et accepté par le conseiller spécial du Secrétaire général, M. Brahimi. Il s'agit désormais d'un calendrier impératif que toutes les parties prenantes sont tenues de respecter.

Le calendrier comporte trois étapes essentielles dont la première a été déjà réalisée dès le 28 juin 2004. Il s'agit de la formation d'un gouvernement intérimaire. Quant à la deuxième étape, elle consiste en la « *convocation d'une conférence nationale représentative de la société iraquienne dans son ensemble* ». Cette conférence sera sûrement appelée à élaborer une sorte de consensus national, la tentative déjà faite par le défunt Conseil du gouvernement d'élaborer une loi fondamentale provisoire ayant fait long feu suite à sa dénonciation par certains de ses signataires tout de suite après son adoption. Enfin, la troisième étape, sûrement la plus importante et la plus cruciale, consistera en la « *tenue d'élections démocratiques au suffrage direct, avant le 31 décembre 2004 si possible et en tout état de cause le 31 janvier 2005 au plus tard, à l'assemblée nationale de transition, qui aura notamment pour tâches de former un gouvernement de transition en Irak et de rédiger une constitution permanente, pour aboutir à la formation, le 31 décembre 2005 au plus tard, d'un gouvernement élu conformément à ladite constitution* ». Ainsi, deux dates butoirs sont à retenir : le

¹⁷ Les deux lettres sont annexées à la résolution 1546 (2004) et en font partie intégrante.

¹⁸ « *Constatant que le gouvernement iraquien a demandé à la force multinationale en Iraq de maintenir sa présence dans le pays, et après consultation avec le chef du gouvernement intérimaire iraquien, le Premier ministre Ayad Alawi, j'ai l'honneur de vous confirmer que la force multinationale est disposée à continuer à contribuer au maintien de la sécurité en Iraq* ».

¹⁹ Cf. DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 7e édition, 2002, pp. 952-953.

²⁰ Cf. BEN ACHOUR (R.), « Le droit international de la démocratie », in *Cours Euro Méditerranéens Bancaja de Droit International*, Volume IV, 2000, pp. 325-362.

²¹ § 10 du préambule de la résolution 1546 (2004).

²² § 3 du préambule de la résolution 1546 (2004).

²³ § 4 du préambule et § 3 du dispositif de la résolution 1546 (2004).

31 janvier 2005 pour l'élection d'une assemblée constituante qui disposera de 12 mois pour élaborer une constitution et le 31 décembre 2005, pour l'élection du gouvernement démocratique. Ainsi, et en fonction de ce calendrier l'accession véritable de l'Irak à l'indépendance et à la souveraineté ne sera acquise que le 31 décembre 2005. Bien évidemment, la résolution laisse la porte ouverte à une accélération du processus.

Ainsi, ayant consenti aux Etats-Unis la reconnaissance du gouvernement intérimaire irakien, la fin de l'occupation et l'approbation du calendrier de la transition démocratique, l'ONU qui avait refusé d'autoriser la guerre contre l'Irak au printemps 2003, devait recevoir, une fois revenue à de meilleurs sentiments à l'égard de l'hyperpuissance américaine, un certain hommage consistant en « *un rôle moteur* ».

II. – UN RÔLE « MOTEUR » REDUIT DES NATIONS UNIES

Cantonnée durant les opérations militaires à un rôle strictement humanitaire et de gestion du programme « *pétrole contre nourriture* »²⁴, l'ONU a vu son rôle s'affirmer d'une résolution à une autre. C'est par la résolution 1483 (2003) que l'ONU a été timidement réintroduite sur la scène irakienne. Dans cette résolution, le Conseil « *demande au Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour l'Iraq* »²⁵ qui n'a en réalité que peu de pouvoirs, car outre son rôle de coordonnateur de l'action humanitaire, il est chargé d'œuvrer « *sans relâche avec l'Autorité, le peuple irakien et les autres entités concernées au rétablissement des institutions nationales et locales, etc.* ».

Ce n'est qu'avec l'adoption de la résolution 1500 (2003) que l'ONU fera sa véritable résurrection. Tout d'abord, le rôle de l'ONU est qualifié dans le préambule de « *crucial* » alors que les États-Unis ne voulaient entendre parler que d'un rôle « *vital* ». Ensuite, et c'est le plus important, une « *Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq* » est créée pour une période initiale de 12 mois, conformément aux propositions contenues dans le rapport du Secrétaire général en date du 15 juillet 2003.

Avec la résolution 1511 (2003), un nouveau pas est franchi. En effet, le Conseil de sécurité « *se déclare résolu à ce que l'organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Secrétaire général, de son Représentant spécial et de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, renforce son rôle crucial en Iraq [...]* ». Ainsi le mandat de l'ONU, sans dépasser le cadre étroit tracé par la résolution 1483 (2003) s'étend petit à petit et l'ONU se trouve de plus en plus impliquée dans l'affaire irakienne²⁶.

Enfin, avec la résolution 1546 (2004) un nouveau qualificatif est accolé au rôle de l'ONU. Il s'agit cette fois d'un rôle non plus crucial, mais « *moteur* », ce qui laisse entendre a priori que le rôle de l'ONU sera directif. En fait, l'ONU n'a reçu aucun rôle en ce qui concerne le maintien de la sécurité ou le commandement militaire. Son rôle « *moteur* » ne concerne que certains aspects politiques, administratifs, sociaux et humanitaires. C'est ainsi que le Représentant spécial du Secrétaire général et la MANUI seront appelés, « *à la demande du Gouvernement irakien* » à aider à l'organisation, au cours du mois de juillet 2004, d'une conférence nationale, à conseiller et appuyer les efforts en vue de la tenue d'élections, de promouvoir le dialogue et la recherche de consensus, à conseiller le gouvernement pour la mise en place de services publics, à coordonner l'aide à la reconstruction et au développement et l'aide humanitaire, à promouvoir la protection des droits de l'homme et à conseiller et assister le gouvernement en vue de la réalisation d'un recensement de la population²⁷.

²⁴ Cf. les résolutions 1472 et 1483 du 28 mars et du 22 mai 2003.

²⁵ M. Sergio Vieira De Mello, Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme a été nommé Représentant spécial le 27 mai 2003. Il est décédé le 19 août 2003 suite à l'attentat contre le siège des Nations Unies à Bagdad. M. Ramiro Lopes de Silva a été désigné pour lui succéder. Le 12 juillet 2004, le Secrétaire général a nommé M. Ashraf Jehangir Qazi, Représentant spécial de l'ONU en Irak. Cf. « Le Pakistanais Ashraf Jehangir Qazi nommé Représentant spécial de l'ONU en Irak », Centre de nouvelles ONU, 12 juillet 2004, <<http://www.un.org/french/newscentre>>.

²⁶ Cf. BEN ACHOUR (R.), « L'ONU et l'Irak II », *cette revue*, novembre 2003.

²⁷ § 8 de la résolution 1546 (2004).

III. – L'ARTIFICE DE LA FORCE MULTINATIONALE

Dès la résolution 1511 (2003), le Conseil de sécurité avait « [autorisé] une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq ». Cette résolution, moyennant un artifice juridique, transformait déjà les troupes d'occupation en force multinationale et se désistait au profit des Etats-Unis, sans les nommer, du commandement de la force ainsi qu'il l'avait fait dans d'autres circonstances, notamment depuis 1995 avec l'autorisation donnée d'abord à l'IFOR²⁸ puis à la SFOR²⁹ en Ex-Yougoslavie. Par la suite le Conseil de sécurité aura recours à plusieurs reprises à l'autorisation de forces multinationales pour assurer des missions de maintien de la paix : FMPA en Albanie³⁰, KFOR au Kosovo³¹, MISAB en République centrafricaine³², INTERFET au Timor oriental³³, FIAS en Afghanistan³⁴, ECOFORCE en Côte d'Ivoire³⁵, ECOMIL au Libéria³⁶ et FMIH en Haïti³⁷. Bien évidemment, ces forces ne constituent pas les forces de maintien de la paix des Nations Unies. Comme le note très justement Jorge Cardona « on se trouve devant un procès « d'externalisation » du maintien de la paix par les Nations Unies [...]. On peut apercevoir une espèce, non seulement d'externalisation, sinon plutôt de privatisation (en entendant par « privatisation » l'exercice par les Etats des fonctions des Nations Unies)³⁸. Il y a lieu de remarquer que parallèlement à l'autorisation donnée à ces forces multinationales, le Conseil de sécurité a créé des missions des Nations Unies, mais dont le mandat se limite aux questions civiles, politiques et humanitaires³⁹. Dans le cas de l'Irak, le Conseil a créé par sa résolution 1500 (2003) la MANUI, avant d'autoriser par sa résolution 1511 (2003) la force multinationale. La résolution 1546 (2004) est ainsi venue confirmer la résolution 1511 (2003) et n'a pas transformé « la force multinationale » en force des Nations Unies. Dans cette résolution le Conseil « note » tout d'abord, ainsi que cela a été indiqué plus haut, « que c'est à la demande du nouveau Gouvernement intérimaire de l'Iraq que la force multinationale est présente dans le pays et renouvelle » ensuite « l'autorisation qu'il a donnée à la force multinationale sous commandement unifié établie par la résolution 1511 (2003), compte tenu des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution ». L'innovation de la résolution 1546 (2004) par rapport à la résolution 1511 (2003) réside dans le fait que l'autorisation du Conseil repose désormais sur la demande émanant du gouvernement intérimaire et sur l'acceptation américaine. En 2003, le Conseil de sécurité n'a pas estimé nécessaire de trouver un fondement juridique, en dehors de son propre pouvoir discrétionnaire, à cette autorisation.

Par ailleurs, le Conseil, dans la résolution 1546 (2004), a pris la peine de préciser le mandat de cette force de manière plus détaillée qu'en 2003. En effet, « la force multinationale est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq conformément aux lettres qui figurent en annexe à la présente résolution ». Dans le cadre de ce mandat strictement limité au maintien de la sécurité et de la stabilité « un partenariat en matière de sécurité entre le Gouvernement souverain de l'Iraq et la force multinationale et pour la coordination des activités de ceux-ci ». Ainsi, une collaboration entre les troupes de la force multinationale et les autorités irakiennes est organisée. Le Conseil « note aussi, à ce propos, que les forces de sécurité irakiennes sont responsables devant les ministres irakiens compétents, que le Gouvernement de l'Iraq est habilité à affecter des forces de sécurité irakiennes à la force multinationale afin qu'elles participent à des opérations avec cette dernière et que les mécanismes de sécurité décrits dans les lettres serviront de cadres où le Gouvernement de l'Iraq et la force multinationale parviendront à un

²⁸ Résolution 1031 (1995).

²⁹ Résolution 1088 (1996).

³⁰ Résolution 1101(1997).

³¹ Résolution 1244 (1999).

³² Résolution 1125 (1997).

³³ Résolution 1264 (1999).

³⁴ Résolution 1386 (2001).

³⁵ Résolution 1464 (2003).

³⁶ Résolution 1497 (2003).

³⁷ Résolution 1529 (2004).

³⁸ CARDONA LLORENS (Jorge). « L'externalisation de l'usage de la force par les Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix », in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.) (dir). *Le droit international à la croisée des chemins : force du droit ou droit de la force*. A paraître aux éditions A. Pedone (Paris) en octobre 2004.

³⁹ MINUBH en Bosnie, MINUK au Kosovo (Résolution 1244 (1995)), MINUTO au Timor oriental (Résolution 1246 (1999)), MINURCA en République centrafricaine, UNAMA en Afghanistan, MINUCI en Côte d'Ivoire (Résolution 1479 (2003)) et BANUL au Libéria créée en 1997.

accord sur l'ensemble des questions fondamentales relatives à la sécurité et aux décisions de principe, y compris en ce qui concerne la politique relative aux opérations offensives de nature délicate, de sorte que les forces de sécurité iraqiennes et la force multinationale travaillent en plein partenariat grâce à une coordination et à une concertation étroites »⁴⁰. La force multinationale a aussi pour tâche d'assurer la sécurité de la présence des Nations Unies en Irak grâce à une entité distincte - sous commandement unifié - à laquelle États Membres et les organisations concernées fourniront des ressources, notamment en lui versant des contributions financières. Par ailleurs, la force multinationale est investie d'une mission de formation des forces de sécurité irakienne. D'après la résolution 1546 (2004), « la force multinationale aidera également à renforcer les capacités des forces et des institutions de sécurité iraqiennes, grâce à un programme de recrutement, d'instruction, d'équipement, d'encadrement et de suivi ».

Enfin, comme il l'avait fait dans la résolution 1511 (2003), le Conseil de sécurité « [p]rie les États Membres et les organisations internationales et régionales d'apporter une assistance à la force multinationale, notamment sous forme de forces militaires, si le Gouvernement de l'Iraq en est d'accord, pour répondre aux besoins du peuple iraquien en matière de sécurité et de stabilité, d'aide humanitaire et d'aide à la reconstruction, et pour soutenir l'action de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq ».

La résolution 1546 (2004) contient d'autres dispositions notamment en ce qui concerne la condamnation du terrorisme, l'aide au développement de l'Irak, le maintien de l'embargo sur la vente et la fourniture d'armes et d'autres produits, le fonds de développement de l'Irak, le programme « pétrole contre nourriture », etc. Nous nous sommes attachés dans la présente contribution à l'exercice de style auquel s'est livré le Conseil de sécurité pour masquer la réalité dans le pays, qui depuis la fin juin 2004, n'a subi aucun changement significatif par rapport à la période précédente. Les appellations des acteurs ont changé, mais les rôles sont toujours les mêmes. Le Conseil de sécurité a encore une fois procédé à un habillage juridique du fait accompli en se soumettant au diktat américain malgré le baroud d'honneur de quelques uns de ses membres permanents (France, Russie) et non permanents (Allemagne)⁴¹.

* * *

Note importante : Cet article a fait l'objet d'une rectification matérielle dans le dernier paragraphe de l'introduction. Cette présente version fait donc foi à compter du 16 septembre 2004. L'ancienne version est archivée et disponible à toutes fins utiles sur le site de la revue.

© 2004 Rafâa Ben Achour. Tous droits réservés.

Mode officiel de citation :

BEN ACHOUR Rafâa. - « La résolution 1546 du Conseil de sécurité ou l'apogée de l'art de la fiction ». - *Actualité et Droit International*, juillet 2004. <<http://www.ridi.org/adi>>.

⁴⁰ Le Conseil « [d]écide en outre que le mandat de la force multinationale sera réexaminé à la demande du Gouvernement de l'Iraq ou douze mois après la date de l'adoption de la présente résolution et que ce mandat expirera lorsque le processus politique visé au paragraphe 4 ci-dessus sera terminé, et déclare qu'il y mettra fin plus tôt si le Gouvernement de l'Iraq le lui demande ».

⁴¹ Les Etats-Unis, qui ont été de fervents partisans de l'attribution d'un siège permanent à l'Allemagne au Conseil de sécurité, sont revenus sur cette position suite à l'attitude hostile de l'Allemagne à la guerre contre l'Irak et leur attitude critique à l'égard de la gestion américaine de l'après guerre.